

N á v r h

ÚSTAVNÍ ZÁKON

ze dne 2018,

kterým se mění usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů:

Parlament se usnesl na tomto ústavním zákoně České republiky:

Čl. I

ústavní zákon Ústavní zákon č. 2/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb., se mění takto:

1. V čl. 32 odst. 1 větě první se slovo „a“ nahrazuje čárkou
2. V čl. 32 odst. 1 větě první se za slovo rodina vkládají slova „a manželství jako svazek muže a ženy“

Čl. II

Účinnost

Tento zákon nabývá účinnosti patnáctým dnem po jeho vyhlášení.

Důvodová zpráva

Obecná část

Hlavní principy navrhované právní úpravy

Cílem předkládaného návrhu novely Listiny základních práv a svobod je doplnit ochranu rodiny na úrovni ústavního pořádku, zakotvenou článkem 32 hlavy čtvrté Listiny základních práv a svobod, o ochranu jednoho ze základních stavebních prvků úplné rodiny, jímž je manželství muže a ženy.

Výslovná ústavní ochrana manželství není v historii českého ústavního pořádku institutem neznámým – byla obsažena již v ust. § 126 Ústavní listiny Československé republiky z r. 1920. Rovněž z hlediska mezinárodní komparace nejde o ojedinělou úpravu, což zvláště platí pro středoevropský prostor. Manželství je pod zvláštní ochranou dle čl. 6 německého Základního zákona, ústavní ochranu manželství jakožto svazku muže a ženy poskytuje článek L maďarské ústavy, článek 18 polské ústavy či článek 41 slovenské ústavy. Obdobné ustanovení uznávající manželství za svazek muže a ženy je přítomno též v ústavním pořádku Chorvatska, Lotyšska, Litvy aj.; manželství za základ rodiny prohlašuje také např. ústava italská. Lze tak mimo jiné uzavřít, že Česká republika je v současnosti jediným státem Visegrádské skupiny, jehož ústavní pořádek ochranu manželství jakožto svazku muže a ženy dosud nereflektuje.

Rodina a rodinný život ze své podstaty náleží do bytostně soukromé a autonomní sféry života člověka. Rodina ovšem zároveň nenahraditelně a v podstatě výlučně plní několik funkcí takového významu, že bez ní není život lidské společnosti jako celku vůbec myslitelný. K těmto funkcím, které rodina přirozenou cestou naplňuje, náleží zejména funkce reprodukční, zajišťující reprodukci a generační výměnu obyvatelstva, funkce socializační, zajišťující všestrannou výchovu dětí, funkce sociálně-ekonomická, tj. fungování rodiny jakožto svébytného a soběstačného ekonomického celku a funkce regenerační a podpůrná, jejíž podstatou vzájemná sounáležitost, poskytování citového zázemí a emoční i materiální podpora mezi jejími členy. Rodina proto nutně představuje základní jednotku společnosti a nezastupitelný prvek triády jednotlivec – rodina – společnost. Každý historický pokus odbourat některou z funkcí rodiny a přenést ji na jinou entitu je znám svými škodlivými důsledky pro jednotlivce, zvláště pro dotčené děti, i pro společnost, a současně konečným neúspěchem takových snah.

Z těchto předpokladů vyvěrá úloha působení státu ve vztahu k rodinám. Všeobecná deklarace lidských práv v čl. 16. odst. 3 konstatuje, že „rodina je přirozenou a základní jednotkou společnosti a má nárok na ochranu ze strany společnosti a státu.“ Je posláním státu, aby zároveň respektoval autonomii a vnitřní život rodiny a současně rodinu uznával, poskytoval ji ochranu, napomáhal ji v nesnázích a přitom zejména všestranně podporoval dosažení takové její podoby, která nejlépe odpovídá osvědčenému a zažitému ideálu funkční rodiny, naplňující přirozenou cestou všechny její soukromé i společenské úlohy.

Jádrem takové rodiny je manželský svazek muže a ženy. Zakotvení manželství jakožto v zásadě trvalého svazku jednoho muže a jedné ženy, kolem nějž vzniká rodina a který je primárním sociálním prostředím, v němž jsou plozeny a vychovávány děti, ale vedle toho také zajišťovány potřeby stárnoucích rodičů atp., je v našem civilizačním okruhu pevně přítomno již několik tisíc let. Jeho nepochybnými zdrojnicemi jsou především chápání manželství jako dlouhodobého a původně posvátného právního svazku vznikajícího za stanovených podmínek vždy mezi jednou ženou a jedním mužem v římském právu, stejně jako postupné prosazení se monogamického svazku ve starověkém Izraeli a přítomnost

manželství muže a ženy coby nerozlučitelné svátosti v křesťanství na základě Nového zákona. Právní institut manželství – trvalého svazku jedné ženy a jednoho muže – byl v novější době jako samozřejmý přejat a včleněn do všech velkých evropských kodifikací soukromého práva, vznikajících na základě přirozenoprávních, popř. římskoprávních doktrín v 19. a 20. století a lze na něj jistě nahlížet jako na součást přirozeného práva. Tato zcela mimořádná tradice právního institutu manželského svazku zajišťuje, že uvedené vnímání a vymezení pojmu manželství, tj. trvalého svazku jedné ženy a jednoho muže, je, navzdory některým tendencím posledních několika málo let, hluboce společensky i právně prověřeno a zakořeněno.

Rodina vznikající na podkladě manželského svazku má zvýšené předpoklady pro zdravý a plnohodnotný vývoj. Manželství představuje právní i morální závazek věrnosti, trvalosti, vzájemnosti a podpory a poskytuje tak základ pro stabilní sociální prostředí, v němž se může rodina rozvíjet. Manželství muže a ženy má typicky potenciál naplnit všechny hlavní funkce rodiny a zvláště pak přivést na svět další generaci a vychovat ji v nenahraditelné a vzájemně nezastupitelné mateřské i otcovské lásce i vzoru, a to v prostředí, poskytující alespoň nějaké záruky stability a dlouhodobosti. Jakákoli jiná podoba rodinného soužití toho v takové míře schopna být nemůže. Manželství proto od státu, který se přihlašuje k ochraně rodiny, nutně rovněž náleží prvořadá a výjimečná ochrana.

Právní institut manželství má nenahraditelnou úlohu i z hlediska efektivního výkonu státní politiky, zejména té, jež směřuje k podpoře rodin. Je legitimním požadavkem státu, aby prostředky, které vynakládá do sociálního zabezpečení a podpory rodin, směřovaly v první řadě do prostředí, v němž existují právní záruky jeho stability, neboť v něm mohou tyto prostředky nejlépe a nejúčelněji plnit svůj smysl. Takové záruky poskytuje právě zejména rodina založená na manželském svazku. Úkolem státu nejvyššího významu je rovněž přičiňovat se o příznivý demografický vývoj. Situace v tomto směru není v České republice optimální. ČSÚ pro rok 2016 uvádí číslo 1,63 jako průměrný počet dětí připadajících na jednu ženu. K tomu konstatuje, že *„ani tato úroveň plodnosti však v dlouhodobém pohledu nezajišťuje prostou reprodukci populace; k té by byla potřeba plodnost minimálně ve výši 2,1 dítěte na jednu ženu (v ČR naposledy v roce 1980).“*¹ Nástroje státního působení v této otázce mohou být ze své podstaty pouze nepřímé – je jimi právě důsledná prorodinná politika, založená na podpoře vzniku pokud možno úplných a stabilních rodin, v nichž je základním stavebním kamenem zpravidla manželství.

V rovině fakticity nemohou z řady různých objektivních i subjektivních důvodů, závislých i nezávislých na vůli zúčastněných osob, nikdy všechny rodiny dospět k podobě, která je chápána jako její ideál. Totéž platí i pro manželství, jehož veliký potenciál mnohdy nemůže být z řady příčin naplněn. Tato skutečnost však nemůže znamenat, že má stát rezignovat na svou úlohu stanovovat normy chování. V tomto případě totiž obsahem a smyslem navrhované normy není jakékoli sankcionování toho, kdo její cíle nenaplnuje, nýbrž naopak podpora dobré praxe a nápomoc.

Prožívá-li rodina v dnešním světě, Českou republiku nevyjímaje, určitou krizi a proces eroze (o tom svědčí např. skutečnost, že *„v populaci celkově přibývá osob rodinného stavu svobodný/svobodná a ubývá osob ženatých/vdaných. Osoby žijící v manželství jsou sice stále nejpočetnější, nicméně jejich podíl v obyvatelstvu se již snížil pod jednu polovinu a dále klesá“* - Aktuální populační vývoj v kostce, ČSÚ²), není úlohou státu na její podporu rezignovat, nýbrž naopak jí tím více a intenzivněji podporovat, a to včetně stanovení vzorů a vytyčení principů, jejichž naplňování je pro fungování rodin žádoucí. K tomuto cíli směřuje i tato novela.

¹ Aktuální populační vývoj v kostce, ČSÚ. <https://www.czso.cz/csu/czso/aktualni-populacni-vyvoj-v-kostce>

² tamtéž

Ochrana manželství muže a ženy v rámci ústavního pořádku, jehož je Listina základních práva a svobod součástí, je tak zejména pokynem pro zákonodárce, stejně jako pro soudy a jiné orgány veřejné moci, aby svou činností co nejlépe přispívali k podpoře a nerušenému fungování právního institutu manželství. Je zároveň záповědí jakýchkoli zásahů, které by tento právní institut a jeho význam a obsah mohly ohrožovat a narušovat. Česká republika není státem bezhodnotovým, ochrana manželství v Listině základních práva a svobod tak vyjadřuje i uznání manželství jakožto výjimečné a nenarušitelné hodnoty, odpovídající svým významem a mírou ochrany základním právům a svobodám.

Navržená ústavní ochrana manželství ovšem zajišťuje vedle ochrany manželského soužití jako takového též ochranu *pojmu* manželství, a to výlučně jakožto svazku jednoho muže a jedné ženy. I tento aspekt navrhované ústavní normy je mimořádně důležitý, neboť zabráňuje neuváženým legislativním či výkladovým experimentům, které by se jinak potencionálně mohly podústavní právní úpravy manželství dotknout. Vzhledem k výše nastíněné mimořádné tradici, kterou má pojem manželství v té podobě, jaká vyplývá z navrhovaného znění Listiny základních práva svobod a z platného právního řádu České republiky, vyvstává nezbytná potřeba ochrany stávající definice tohoto institutu, která byla prověřena a ustálena bezpříkladně dlouhou kontinuitou, před ohrožením ze strany snah o její zpochybnění či přetvoření.

Soulad navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem, s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, a s právem Evropské unie

Návrh je v souladu s ústavním pořádkem České republiky. Listina základních práva a svobod je dle čl. 3 Ústavy České republiky součástí ústavního pořádku. Návrh nezasahuje materiální jádro ústavy, respektuje zásady, na nichž Listina základních práva a svobod spočívá a rozvíjí a doplňuje v Listině základních práva a svobod již obsažené právo na ochranu rodičovství a rodiny.

Navrhovaná úprava není v rozporu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, ani s normami obsaženými v ostatních pramenech mezinárodního práva. Závazek k ochraně rodiny pro Českou republiku plyne z řady mezinárodních smluv, jimiž je vázána, a dalších mezinárodních dokumentů. Z čl. 16 odst. 1 Všeobecné deklarace lidských práva vyplývá právo muže a ženy na uzavření manželství: „*muži a ženy, jakmile dosáhnou plnoletosti, mají právo, bez jakéhokoli omezení z důvodů příslušnosti rasové, národnostní nebo náboženské, uzavřít sňatek a založit rodinu.*“ V čl. 16. odst. 3 Všeobecné deklarace lidských práva je uvedeno, že „*Rodina je přirozenou a základní jednotkou společnosti a má nárok na ochranu ze strany společnosti a státu.*“ Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech stanovuje, že „*nejširší možná ochrana a pomoc by měla být poskytnuta rodině, která je přirozenou a základní jednotkou společnosti, zvláště k jejímu založení a po dobu, kdy odpovídá za péči a výchovu nezletilých dětí. Sňatek musí být uzavřen na základě svobodného souhlasu snoubenců.*“ Mezinárodní pakt občanských a politických právech čl. 23 odst. 1 a 2 stanoví, že „*1. Rodina je přirozenou a základní jednotkou společnosti a má právo na ochranu společnosti a státu. 2. Uznává se právo mužů a žen uzavřít v přiměřeném věku sňatek a založit rodinu.*“

Návrh je souladu s právem Evropské unie. Rodinná politika náleží do kompetence členských států.

Předpokládaný rozpočtový dopad navrhované právní úpravy

Není předpokládán dopad navrhované úpravy na veřejné rozpočty.

Zvláštní část

K čl. I.

Navrhuje se doplnit čl. 32 odst. 1 věta první Listiny základních práv a svobod, která zakotvuje, že rodičovství a rodina jsou pod ochranou zákona, o slova „a manželství jako svazek muže a ženy“, kterými se stanoví, že pod ochranou zákona se nachází i manželství, a to jakožto manželství muže a ženy. Příímý pokyn navrhované normy zákonodárci spočívá v tom, že 1. právní institut manželství musí být zákonem uznáván, 2. zákon musí stanovovat taková pravidla, která budou směřovat k ochraně a podpoře smyslu manželství a budou tak naplňovat smysl uvedení manželství jakožto jedné ze základních hodnot společnosti v Listině základních práv a svobod, 3. zákonem uznané manželství musí výhradně spočívat ve svazku jednoho muže a jedné ženy. Význam zahrnutí ochrany manželství mezi základní práva a svobody v rámci Listiny základních práv a svobod je ovšem širší, vyplývá z něj rovněž všeobecná povinnost respektování manželství jako jedné ze základních hodnot, které svědčí obecná ochrana a podpora. V tomto smysl bude třeba interpretovat i obsah ostatních právních norem a jejich aplikaci.

K čl. II.

Navrhuje se obecná legisvakanní lhůta v délce patnácti dnů ode dne vyhlášení v souladu se zákonem o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

V Praze dne 14. června 2018

Marek Výborný, v.r.

Pavel Bělobrádek, v.r.

Marián Jurečka, v.r.

Jan Bartošek, v.r.

Vít Kaňkovský, v.r.

Pavla Golasowská, v.r.

Stanislav Juránek, v.r.

Jan Čížinský, v.r.

Jiří Mihola, v.r.

Ondřej Benešík, v.r.

Petr Gazdík, v.r.

Helena Langšádlová, v.r.

Miroslav Kalousek, v.r.

Vlastimil Válek, v.r.

Marek Benda, v.r.

Vojtěch Munzar, v.r.

Zuzana Majerová Zahradníková, v.r.

Veronika Vrecionová, v.r.

Jaroslav Martinů, v.r.

Jan Skpopeček, v.r.

Václav Klaus, v.r.

Jaroslav Foldyna, v.r.

Roman Onderka, v.r.

Milan Chovanec, v.r.

Tomáš Hanzel, v.r.

Aleš Juchelka, v.r.

Milan Brázdil, v.r.

Josef Kott, v.r.

Josef Bělíca, v.r.

Pavel Růžička, v.r.

Miloslava Rutová, v.r.

Helena Válková, v.r.

Rostislav Vyzula, v.r.

Pavel Pustějovský, v.r.

Josef Hájek, v.r.

Michal Ratiborský, v.r.

Zuzana Ožanová, v.r.